



Dottrina

n. 4 - 2016 [5340]

GAETANO ARMAO

Il Sindaco, la nomina di esperti e consulenti e l'insussistente abuso in atti di ufficio

Tribunale penale di Trapani - Sez. penale - Pres. Angelo Pellino, est. Caterina Brignone, 11 marzo 2013, n. 340.

1-2 Abuso in atti di ufficio e falso ideologico - Nomina esperti e consulenti ai sensi dell'art. 14 della legge regionale siciliana n. 7 del 1992 e s.m.i. - Violazione delle disposizioni di cui ai commi 6 e 6 bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i. - Sussiste

1. Il potere del Sindaco di nominare esperti secondo le previsioni dall'art. 14 della l.r. siciliana n. 7 del 1992 e s.m.i. deve essere considerato assoggettato immancabilmente anche al rispetto delle disposizioni di cui ai commi 6 e 6 bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i., - che assumono natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, perché posti a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica - e, conseguentemente, alla verifica della disponibilità di professionalità adeguate nei ranghi dell'amministrazione ed all'attivazione di procedure comparative di selezione.

2. Incorrono nel reato di abuso in atti d'ufficio e falso ideologico il Sindaco ed il Segretario generale che, rispettivamente, conferiscano e sottoscrivano il contratto di prestazione professionale ad esperto esterno.

Corte d'appello Palermo - II Sez. penale - Pres. Daniele Marraffa, est. Ignazio Pardo, 4 dicembre 2014, n. 49211

1-3 Abuso in atti di ufficio e falso ideologico - Nomina esperti e consulenti ai sensi dell'art. 14 della legge regionale siciliana n. 7 del 1992 e s.m.i. - Violazione delle disposizioni di cui ai commi 6 e 6 bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i. - Non sussiste

1. Nel caso delle nomine degli esperti del sindaco nell'ordinamento degli enti locali in Sicilia non trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 7, co. 6 e 6 bis, del d. lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i., le quali, invece, attengono agli incarichi esterni che possono essere conferiti dall'Amministrazione comunale. Ne discende, in virtù del principio della gerarchia delle fonti, che la disciplina del conferimento degli incarichi di esperto di cui all'art. 14 della citata l.r. 1992 va rinvenuta nella specifica normativa regionale.

2. Le norme del Testo Unico del 2001 sono dettate con riguardo a soggetti diversi dal Sindaco; le attività, competenze e funzioni di quest'ultimo trovano infatti regolamento in norme differenti e precisamente nella disciplina delle autonomie locali e, per quanto attiene la Regione siciliana, nella l.r. n. 7 del 1992; è tale dettato normativo che prevede specificamente all'art. 13 tutte le competenze del Sindaco e che, al successivo art. 14

stabilisce, in evidente stretta connessione con la disposizione precedente, che per l'espletamento di tutte le attività di sua competenza il Sindaco può nominare degli esperti che devono avere determinate caratteristiche e svolgere talune funzioni.

3. Va riformata la sentenza di primo grado che ha escluso l'applicazione della norma contenuta all'art. 14 della l.r. n. 7 del 1992 non essendovi spazio per l'applicazione di normative differenti dettate genericamente con riferimento alle pubbliche amministrazioni e quindi ad enti ed organi che non trovano una loro regolamentazione specifica come la figura del Sindaco il cui potere di nomina degli esperti si esaurisce nella specifica disposizione della Regione siciliana che va qualificata come normativa specializzante e per sua natura derogatoria di quella generale".

1. Premessa. - 2. La competenza amministrativa del Sindaco di nominare "esperti" nell'ordinamento regionale siciliano delle autonomie locali.- 3. La 'ratio' della previsione della peculiare figura dell'"esperto" del vertice istituzionale dell'ente locale. - 4. La figura dell'"esperto" del Sindaco e la distinzione da quella del "consulente" e del "collaboratore esterno ad alto contenuto di professionalità". - 5. Della pertinenza alla sfera di competenza delle funzioni del sindaco dell'incarico di "esperto". - 6. Sull'inapplicabilità dell'ordinamento dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni alla disciplina giuridica alla nomina degli "esperti" - 7 Le conclusioni della Corte d'Appello di Palermo.

1.Premessa.

La vicenda processuale che si descrive consente di analizzare, da opposte prospettive, la delicata questione della nomina di esperti e consulenti da parte dei sindaci. Nel caso in esame trova applicazione una specifica norma dell'ordinamento regionale siciliano degli enti locali - l'art. 14 della l.r. siciliana n. 7 del 1992 e s.m.i. - che disciplina specificatamente la fattispecie, tuttavia, la problematica può utili spunti anche con riguardo alla generale disciplina statale in materia di autonomie locali.

Il Tribunale penale di Trapani, con la sentenza n. 340/2013 dell'11 marzo 2013 ha condannato per abuso in atti di ufficio un Sindaco, in concorso con il Segretario comunale, radicando il proprio convincimento sulla sostanziale commistione tra la disciplina degli "esperti" e quella dei "consulenti" delle amministrazioni comunali, oggetto di specifica regolazione, nell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana (l.r. 26 agosto 1992, n. 7).

Più specificatamente, ritenendo che le nomine degli "esperti" fossero l'effetto diretto di "inadempimenti procedurali", il Tribunale sostiene che: "il potere del Sindaco di nominare degli esperti - previsto dall'art. 14 della legge regionale n. 7/1992 - sia assoggettato immancabilmente anche al rispetto delle disposizioni di cui ai commi 6 e 6 bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i." e che, conseguentemente, essendo stati conferiti gli incarichi di esperti oggetto dell'accertamento penale "senza previa verifica della disponibilità di professionalità adeguate nei ranghi dell'amministrazione" e "senza attivazione di procedure comparative di selezione", tale condotta divenga sussumibile nel reato di abuso di cui all'art. 323 c.p.^[1]

Giova in merito ricordare che l'architettura regolativa che presiede alle due diverse fattispecie di affidamento professionale esterno risulta invece non solo chiara, ma anche, e come si avrà modo di precisare, da oltre un decennio, chiaramente declinata dalla giurisprudenza contabile che, sul punto, ha offerto diversi arresti giurisprudenziali ai quali ha ritenuto di non attenersi il Tribunale di Trapani il quale, contestando il quadro di riferimento entro cui si è mossa l'Amministrazione comunale, ha ritenuto di offrire una diversa lettura del complesso ed articolato quadro normativo.

Secondo il Tribunale il Sindaco sottoposto ad accertamento penale, con l'ausilio dei vertici burocratici dell'Amministrazione comunale, avrebbe nominato gli "esperti" secondo le previsioni di legge al fine di "predisporre uno staff di collaboratori che lo coadiuvasse nel perseguire l'obiettivo di realizzare il programma elettorale"^[2]. E così provvedendo - secondo il quadro normativo di seguito ricostruito - non avrebbe svolto la preventiva verifica della sussistenza di professionalità interne e la prescritta procedura comparativa ad evidenza pubblica, presupposti che - come si avrà modo di verificare - risultano necessari soltanto per la nomina dei "consulenti" e non degli "esperti".

In appello il Giudice di seconde cure, ribaltando la prospettiva ermeneutica, ha assolto il sindaco (ed il segretario generale del Comune) proprio nel presupposto della esclusiva e derogatoria previsione dell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana, ritenuto preminente nella disciplina della fattispecie della nomina degli esperti.

2. La competenza amministrativa del Sindaco di nominare "esperti" nell'ordinamento regionale siciliano delle autonomie locali.

Al fine di meglio ricostruire il presupposto che ha dato l'avvio all'azione penale sulla quale si è pronunciato il Giudice, giova ricordare che il Sindaco sottoposto a procedimento penale ha conferito - ai sensi dell'art. 14 della l.r. n. 7 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni^[3] - tre incarichi di esperto, avvalendosi della specifica disciplina regionale sull'elezione diretta del sindaco.

Il Tribunale di Trapani aveva ritenuto tale conferimento di incarico non solo non conforme a legge, ma, addirittura, illecito poiché in violazione "delle previsioni di cui ai commi 6 e 6 bis dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001", nonché delle previsioni del regolamento degli Uffici e dei servizi del Comune interessato.

E ciò, come già ricordato, richiamando solo in parte la copiosa giurisprudenza della Corte dei conti sviluppatasi in materia o riferendosi a statuizioni poi superate in grado di appello^[4] e disattendendo, così, l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile di seguito illustrato e radicato sulle considerazioni svolte dal Giudice delle leggi già con la sentenza n. 189 del 2007^[5].

La disposizione normativa richiamata per il conferimento dell'incarico di esperto prescrive che:

- il conferimento dell'incarico sia finalizzato al miglior espletamento di attività di vario genere (e, quindi, non solo di natura prettamente amministrativa, ma, anche d'indirizzo politico e finanziario, di programmazione, di coordinamento generale ecc.) che siano, però, connesse con le materie di competenza del Sindaco;
- l'incarico sia a tempo determinato e non dia luogo all'instaurarsi di un rapporto di pubblico impiego;
- non possano essere conferiti dal Sindaco incarichi in numero superiore a quello stabilito in rapporto alla dimensione demografica del Comune;
- l'esperto nominato sia dotato di documentata professionalità in rapporto ai compiti assegnatigli (professionalità che può, evidentemente, consistere non soltanto nel possesso di titoli di studio ma può anche essere frutto di una particolare esperienza maturata in un determinato settore amministrativo, sociale, economico ecc.);
- in ipotesi di incarico conferito ad un soggetto non laureato, il Sindaco debba fornirne ampia motivazione;
- il Sindaco debba annualmente trasmettere al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati (ciò al fine di consentire all'assemblea, composta da esponenti delle forze politiche di maggioranza e d'opposizione, di esercitare un controllo democratico sul corretto utilizzo da parte di quest'ultimo della prerogativa riservatagli, sulla proficuità dell'attività esperita dai soggetti incaricati, sulla rispondenza della loro azione a finalità d'interesse pubblico).

Come meglio si avrà modo di dimostrare, alla stregua della speciale disciplina regionale, l'ordinamento delle autonomie locali in Sicilia conferisce al Sindaco precipui compiti, oltre a quelli che per legge e statuto non siano specificatamente attribuiti alla competenza del Consiglio comunale, della Giunta municipale, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti; tra questi, gli è attribuita la facoltà - per l'attuazione del proprio programma di governo, di cui risponde direttamente nei confronti dei cittadini - di nominare esperti di specifica competenza, indipendentemente dal fatto che sussista apposita struttura amministrativo-burocratica di supporto^[6].

E ciò diversamente da quanto avviene per gli incarichi di consulenza, i quali se non sono espressamente soggetti ad una restrizione numerica, sono pienamente sottoposti al regime sancito dalla disciplina statale del pubblico impiego (anche nella Regione siciliana).

3. La 'ratio' della previsione della peculiare figura dell'"esperto" del vertice istituzionale dell'ente locale.

Com'è noto la Regione siciliana, giusta l'art. 14 lett. "o" dello Statuto, ha competenza legislativa esclusiva, o primaria, in materia di "regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative"^[7]. In tal guisa, la legge n. 142 del 1990, oggi d.lgs. n. 267 del 2000 e s.m.i., ha trovato ingresso nell'ordinamento regionale solo a seguito di apposito recepimento avvenuto con la legge n. 48 del 1991^[8].

Nell'esercizio di tale prerogativa la Regione ha emanato la legge n. 7 del 1992 e s.m.i., riguardante "norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco; nuove norme per l'elezione dei Consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei Comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica".

Tale normativa - inserendosi nel processo di complessiva riforma dell'ordinamento degli enti locali, inaugurato dalla L. 8 giugno 1990, n. 142^[9] (i cui principi basilari hanno avuto attuazione nell'ambito della Regione Sicilia con leggi regionali, tra le quali la n. 48 del 1991, l. r. n. 26 del 1993, l. r. n. 38 del 1994, l.r. n. 41 del 1996, l. r. n. 7 del 1997, l. r. n. 39 del 1997 sino alla l.r. n. 30 del 2000^[10]) - ha contribuito a ridisegnare il ruolo del Sindaco^[11], configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che egli si è impegnato a realizzare personalmente e con l'ausilio di una Giunta sostanzialmente designata già all'epoca della sua candidatura senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio

un'epoca della sua candidatura, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale.

In tale prospettiva, l'attuale sistema elettorale ha posto il Sindaco in una posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini e, quindi, lo induce ad assumere un ruolo sempre più attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito della gestione politico-amministrativa dell'Ente locale, ruolo che si esplica non solo mediante lo svolgimento dei compiti specificamente assegnatigli dall'ordinamento giuridico ma anche con l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo nei confronti sia degli organi collegiali che degli uffici burocratici, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente-comunità.

Nel contesto di siffatta cornice istituzionale (che, ovviamente, comporta che il Sindaco debba sovente occuparsi di problematiche ad alto contenuto tecnico e specialistico, tenuto anche conto dei sempre maggiori e complessi poteri e funzioni assegnati dall'ordinamento della Repubblica all'ente locale) deve essere inquadrata la previsione normativa recata dall'art. 14 della l.r. n. 7 del 1992, come modificato dall'art. 41 della legge n. 26 del 1993, dall'art. 4 della legge n. 38 del 1994, dall'art. 6 della legge n. 41 del 1996 e, in ultimo, dall'art. 48 della legge n. 6 del 1997, che attribuisce al Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, la possibilità di conferire incarichi a tempo determinato ad "esperti" (come si avrà modo di verificare ben altra cosa dai "consulenti", sia del sindaco che dell'apparato amministrativo) estranei all'amministrazione, senza l'instaurazione di alcun rapporto di pubblico impiego^[12].

A riguardo pare opportuno nuovamente ricordare che:

- a. il numero degli incarichi da conferire è rapportato alla popolazione residente nel territorio comunale, contrariamente a quanto avviene per gli altri incarichi di consulenza che non sono soggetti a parametrizzazione numerica;
- b. gli esperti nominati devono essere in possesso di documentata attività professionale, con obbligo di ampia motivazione nel caso in cui manchi il requisito culturale della laurea^[13].

Sotto il primo profilo va evidenziato che la previsione della possibilità per il sindaco eletto direttamente di avvalersi di esperti discende espressamente dalla normativa siciliana che, per la prima volta, ha introdotto nell'ordinamento italiano l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo comunale (la legislazione statale che seguirà tale percorso, dopo tempo, non contiene analoga previsione) offrendogli un peculiare supporto tecnico, accanto a quello politico-amministrativo della giunta comunale^[14]. Tale possibilità è stata poi estesa nell'ordinamento

regionale degli enti locali (l.r. 1 settembre 1993 n. 26) al Presidente della Provincia regionale^[15].

Da qui la precisa scelta del legislatore di parametrare il numero degli esperti a quello della popolazione, analogamente a quanto avviene per la composizione della giunta, con il fine di compendiare la "squadra" del sindaco con uno staff tecnico che lo supporti per il conseguimento degli obiettivi programmatici sui quali ha conseguito l'elezione da parte dei cittadini ed ai quali risponde direttamente.

La citata disposizione prevede, tra l'altro, che il Sindaco è tenuto a trasmettere annualmente al consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività degli esperti nominati^[16] e che agli stessi, cui è fatto divieto di ricevere più di due incarichi contemporaneamente, è corrisposto un compenso pari a quello globale previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale.

Tale possibilità va differenziata dalla generale previsione di acquisizione di consulenze da parte delle amministrazioni pubbliche (e quindi anche dei comuni), che costituisce comunque un'opzione, del tutto residuale e straordinaria, percorribile solo in presenza di speciali condizioni legittimanti e che non trova a livello comunale alcuna deroga specifica, dovendosi ritenere applicabili a questa diversa fattispecie le previsioni scaturenti dalla normativa statale in materia^[17].

Giova richiamare in questa sede, quale piattaforma abbia offerto il conforto interpretativo della giurisprudenza della Corte dei conti sull'applicazione della norma in esame sul quale si è orientata l'azione amministrativa degli enti locali nella nomina degli esperti: "L'art. 14 della l.r. n.7 del 1992 della Regione siciliana, per consentire al sindaco la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti assegnatigli dall'ordinamento e che egli nel suo programma si è personalmente impegnato a realizzare, gli ha attribuito di avvalersi in via generale – e non soltanto per specifiche esigenze – dell'apporto di estranei all'amministrazione comunale, indipendentemente dal fatto che determinati compiti possano essere e svolti anche da altri organi o uffici comunali, attraverso il conferimento di incarichi anche continuativi, subordinando tale potere all'esistenza di due soli presupposti: la professionalità del nominato e la finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie rientranti nella sfera delle attribuzioni sindacali"^[18].

L'interpretazione della disposizione contenuta nell'art. 14 della l.r. n.7 del 1992 e s.m.i., quindi, consente di configurare la nomina dell'esperto da parte del Sindaco come una prerogativa speciale a lui riservata, caratterizzata dall'instaurarsi di un immediato e pregevole rapporto di natura fiduciaria tra lo stesso ed il soggetto

caratterizzata dall'instaurarsi di un immediato e pregnante rapporto di natura fiduciaria tra lo stesso ed il soggetto incaricato, subordinata soltanto alle specifiche condizioni indicate dalla medesima legge e, comunque, diversa dalla comune potestà di avvalersi di consulenti^[19].

Appare altresì utile rilevare che, anche quando la Corte dei Conti^[20] ha ritenuto "che anche i compensi degli esperti del sindaco (previsti dal citato art. 14) debbono essere ricompresi nell'obiettivo di riduzione e nel limite massimo consentito per la tipologia di spesa di cui all'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78 del 2010 convertito in legge n. 122 del 2010", ha comunque sottolineato che tale conclusione - salva ed impregiudicata restando la riconducibilità della disciplina sugli "esperti" allo speciale ordinamento delle autonomie locali in Sicilia - si giustifica esclusivamente sulla scorta delle "caratteristiche necessarie delle leggi statali che fissano limiti alla spesa pubblica affinché possano applicarsi anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di tutte le componenti della Repubblica di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica"^[21].

Tale più recente orientamento appare quindi, a partire dalla ritenuta opportunità di pronunciare con specifico riferimento agli "esperti" nominati dal sindaco ai sensi della citata normativa regionale in materia, rafforzativo della prospettiva ermeneutica che consente di procedere alla nomina degli esperti, seppur nell'alveo delle richiamate previsioni normative regionali.

Ne discende, conclusivamente, che il Sindaco ha la facoltà, per l'attuazione del proprio programma di governo, di nominare esperti di specifica competenza, indipendentemente dal fatto che sussista apposita struttura amministrativo-burocratica di supporto: nella fattispecie in esame, il Sindaco sottoposto a procedimento penale ha nominato gli esperti, peraltro con compensi di gran lunga inferiori a quelli stabiliti per legge, in guisa da realizzare un apporto di risorse umane esterne a sostegno e compendio dell'attività amministrativa con notevole risparmio di risorse finanziarie.

4. La figura dell'"esperto" e la distinzione da quella del "consulente" e del "collaboratore esterno ad alto contenuto di professionalità".

Come osservato in punto di diritto dalla giurisprudenza contabile, diversamente opinando non vi sarebbe alcuna differenza ontologica tra le "collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità" (disciplinate da apposito regolamento comunale, previste dall'art. 51 comma 7 della legge n. 142 del 1990, oggi art. 110 comma 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e s.m.i. - TUEL, che trova applicazione nell'ordinamento regionale giusta il recepimento fattone dalla legge regionale n. 48 del 1991 e s.m.i.) e gli incarichi di cui all'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992 e s.m.i., ai quali si può ricorrere anche in assenza di apposita norma regolamentare.

Aggiungasi che la legge regionale n. 7 del 1992 e s.m.i. è successiva alla legge regionale n. 48 del 1991, che ha recepito nell'ordinamento giuridico siciliano la legge statale n. 142 del 1990, "con la conseguenza che quest'ultima non può avere abrogato, neanche implicitamente, le disposizioni con essa incompatibili, né si può ritenere che ne abbia, in qualche modo, integrato il contenuto"^[22].

Trova quindi conferma la prospettata tesi in base alla quale le figure del consulente e dell'esperto hanno diverse discipline giuridiche, già nella stessa normativa regionale sull'elezione del sindaco^[23].

Infatti, mentre alla figura dell'esperto si applica la ricordata previsione dell'art. 14, per quella consulente il fondamento giuridico va rinvenuto nell'art. 13 della citata l.r. 26 agosto 1992, n. 7, a norma del quale "Il Sindaco (...) attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modifiche, come recepito dall'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nonché dello statuto e dei regolamenti afferenti del comune".

E' quindi lo stesso legislatore regionale del 1992 che ha provveduto a differenziare le fattispecie, e tale differenziazione non può essere annullata in via interpretativa in modo unilaterale dal giudice ordinario, come fa il Tribunale di Trapani, accedendo ad un'interpretazione conformante ed adeguatrice che svisceri la precisa volontà del legislatore regionale.

Al limite, laddove lo stesso giudice penale avesse nutrito perplessità sulla compatibilità costituzionale tra la disposizione regionale - espressione della potestà legislativa primaria della Regione siciliana sugli esperti e l'Ordinamento del pubblico impiego, pacificamente applicabile ai dipendenti degli enti locali in Sicilia anche per espresso rinvio della legislazione regionale in materia - avrebbe potuto ritualmente sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla disposizione, ma non certamente coartarne l'interpretazione secondo quanto sin qui rappresentato, peraltro, ricavandone addirittura la conclusione circa la sussistenza di una condotta criminosa in capo al Sindaco ed al Segretario comunale.

Sempre alle "consulenze" - quindi non agli esperti - si applica poi l'art. 1 comma 42 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (l. finanziaria 2005) che, dopo aver previsto, fra l'altro, che «L'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne

all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni», ha disposto che «l'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti».

Secondo il richiamato e consolidato approccio ermeneutico il legislatore regionale - nell'ambito della propria discrezionalità, che non può essere in alcun modo sindacata dal giudice se non nelle forme della proposizione

della questione incidentale di legittimità costituzionale al Giudice delle leggi^[24] - ha consentito al vertice politico dell'amministrazione comunale di avvalersi di esperti, legati da stretto rapporto fiduciario, per supportarlo

nell'esercizio delle proprie funzioni di organo di vertice e legale rappresentante dell'amministrazione comunale^[25].

Ed in senso analogo, con puntuale precisazione sulla chiara distinzione sin qui tratteggiata, si colloca anche la

giurisprudenza consultiva della Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana^[26], che, pronunciandosi sulla più volte richiamata previsione del citato art. 14 della legge regionale, ha precisato che «gli affidamenti sindacali degli incarichi di esperto a soggetti estranei all'amministrazione non siano assimilabili a quelli di studio o di ricerca ovvero di consulenza indicati dall'art. 3, comma 55, della legge n. 244 del 2007, con conseguente inapplicabilità di tale normativa restrittiva alle previsioni in esame».

In altri termini, la norma, a cagione del rapporto strettamente fiduciario tra il Sindaco e gli esperti, non prevede alcun obbligo di verificare, preventivamente, la sussistenza o meno, all'interno dell'organizzazione burocratica amministrativa, di soggetti che posseggano i requisiti professionali per assolvere ai compiti oggetto dell'incarico esterno in questione.

Orbene, la circostanza che l'incarico di esperto debba essere conferito esclusivamente per fini istituzionali, unitamente al rispetto del limite numerico, dell'importo massimo del compenso, dell'effettività della prestazione svolta, nonché della specifica professionalità richiesta, costituiscono limiti stringenti che evitano il trasmodare in esercizio arbitrario di una facoltà concessa all'organo politico dell'ente locale.

Ne discende che la copiosa giurisprudenza citata dal Tribunale, ed ancor prima dall'Ufficio della Procura della Repubblica, non si attaglia al caso specifico, ove trova applicazione la normativa regionale, espressione dell'autonomia legislativa primaria e differente da quella statale.

Conclusivamente, non può in alcun modo essere revocata in dubbio la differenza tra le due figure in parola (esperto e consulente), che emerge con estremo nitore, soprattutto per la circostanza che il legislatore regionale ha conferito ai sindaci ed ai presidenti di Provincia una prerogativa – a differenza dell'incarico di consulenza - prescindendo:

1) dall'effettivo fabbisogno manifestato in procedimenti o fattispecie particolarmente complesse, essendo finalizzato tale tipo di apporto professionale all'espletamento delle attività connesse al mandato elettivo del vertice politico;

2) dalla sussistenza di analoghe professionalità in seno all'amministrazione locale (basti pensare che la norma contempla la possibilità che l'esperto possa anche essere privo di laurea);

3) dalla peculiare motivazione in ordine alla specificità della scelta, ad eccezione del caso di esperto privo di laurea per il quale, in modo esplicito, il legislatore ha prescritto che l'atto di nomina sia assistito da ampia motivazione;

4) dalla corrispondenza tra il tipo di apporto professionale e la remunerazione predeterminata.

La normativa regionale ha, quindi, attribuito al Sindaco il potere di avvalersi discrezionalmente ed in via generale, e non solo per specifiche esigenze, dell'apporto personale e diretto di esperti estranei all'amministrazione, al fine di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti assegnatigli e di rispondere alle aspettative della comunità, com'è dimostrato dal fatto che il numero degli esperti è commisurato al numero di abitanti, e ciò indipendentemente dal fatto che determinati compiti possano essere svolti anche da altri organi o uffici comunali^[27].

In altre parole, la norma regionale in esame non prevede - soprattutto a motivo del carattere strettamente fiduciario del rapporto professionale intercorrente tra «esperto» e Sindaco (eletto direttamente dai cittadini ed impegnato nel perseguimento degli obiettivi delineati nel programma elettorale, del conseguimento o meno dei quali egli sarà chiamato a rispondere politicamente innanzi all'elettorato) - alcun obbligo per il Sindaco di verificare preventivamente la sussistenza o meno, all'interno dell'apparato burocratico comunale, di soggetti dotati di requisiti professionali idonei per l'eventuale assolvimento dei compiti oggetto dell'incarico esterno.

D'altro canto, come opportunamente evidenziato in termini di stretta qualificazione giuridica della fattispecie dal giudice della responsabilità amministrativa «nulla avrebbe impedito al legislatore regionale di dettare disposizioni specifiche in tal senso; ciò non è avvenuto e, pertanto, l'interprete, constatata la coerenza logica e sistematica del quadro normativo e di quello istituzionale (sopra sinteticamente delineati), relativi alla figura ed alle funzioni del Sindaco nel nuovo contesto dell'Ente locale, deve correttamente applicare il classico canone ermeneutico: «ubi lex voluit, dixit; ubi non voluit, non dixit»^[28].

Più recentemente, la prospettiva che differenzia radicalmente gli incarichi ad 'esperti' da quelli ai "consulenti" (come ricordato espressione peculiare dell'ordinamento regionale degli enti locali) ha trovato conferma nell'importante arresto giurisprudenziale della Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana della Corte dei Conti n. 249 del 13 settembre 2011^[29] (che ha superato la pronuncia del giudice contabile di primo grado n. 899/2010 alla quale invece sembra affidarsi la sentenza del Tribunale di Trapani).

Alla stregua di tale ultima statuizione può quindi affermarsi che la disciplina normativa delle consulenze sia "affine ma sostanzialmente diversa" da quella relativa agli esperti nominati dai vertici delle amministrazioni locali nell'ordinamento regionale siciliano^[30].

E ciò in quanto proprio il legislatore regionale siciliano ha inteso riservare una sostanziale diversità di trattamento ai sindaci dei Comuni ed ai Presidenti delle Province regionali rispetto agli altri organi di vertice delle amministrazioni locali (consigli e giunte) - circostanza questa che invece appare contestata in via di principio nella sentenza che si annota - nonché degli stessi apparati amministrativi, che pure svolgono compiti di non minore impegno e rilevanza: questi ultimi non hanno la possibilità di ricorrere agli esperti esterni, se non nei limiti dei presupposti e delle condizioni delineate in linea generale per la nomina di consulenti esterni.

Ciò posto, occorre ulteriormente precisare che le norme che assegnano ai vertici politici di Comuni e Province di nominare esperti sono preordinate alla possibilità di consentire loro "di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti assegnatigli dall'ordinamento, gli ha attribuito il potere di avvalersi, in via generale e non soltanto per specifiche esigenze come è dimostrato dal fatto che il numero degli esperti è commisurato al numero di abitanti, dell'apporto, personale e diretto, di esperti estranei all'amministrazione comunale, attraverso il conferimento di incarichi temporanei, anche continuativi, ma che comunque non possono eccedere la durata del mandato"^[31].

5. Della pertinenza alla sfera di competenza delle funzioni del sindaco dell'incarico di "esperto".

Il pronunciamento della Corte d'appello di Palermo che travolge la statuizione del giudice di Trapani ha opportunamente ritenuto, invece, che il conferimento degli incarichi di esperto sarebbe avvenuto da parte del Sindaco per compiti pienamente rientranti nella sua sfera di competenza e, quindi, nel rispetto della specifica normativa di settore.

Appare infatti pacifico, sia in giurisprudenza che in dottrina^[32], che, alla stregua di quanto previsto dall'art. 13 l.r. n. 7 del 1992 e s.m.i., come integrato dall'art. 41 l.r. n. 26 del 1993, il sindaco compia tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti. Pertanto la competenza c.d. residuale – che nell'ordinamento nazionale è attribuita alla giunta comunale dall'art. 48 T.U. n. 267 del 2000 – spetta in Sicilia al sindaco.

Inoltre, sul piano delle fonti, è ormai assodato che l'art. 1 della l.r. n. 48 del 1991, nel richiamare le norme della legge nazionale n. 142 del 1990, ha operato un rinvio recettizio e statico e non già formale e dinamico^[33], in guisa che l'ordinamento regionale non subisce automatiche modifiche per l'intervento (o, specularmente, per l'eliminazione) di norme statali^[34]. Il che comporta, "in concreto, l'inapplicabilità diretta in Sicilia delle norme generali del T.U.E.L. di cui al citato D. l.vo n. 267 del 2000"^[35].

Ebbene nonostante il Tribunale penale di prime riconosca esplicitamente che la nomina degli esperti del Sindaco possa pacificamente ricondursi alla sfera di applicazione del più volte richiamato art. 14 della l.r. n. 7 del 1992 e s.m.i. giunge poi a conclusioni che ne determinano il superamento da parte della disciplina statale sul pubblico impiego. Lo stesso Giudice, recependo la prospettazione accusatoria - sebbene in contrasto con il delineato orientamento della giurisprudenza amministrativo-contabile sin qui richiamato -, ritiene che gli incarichi si porrebbero in conflitto con le previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i., che, come si è cercato di evidenziare, risulta invece inapplicabile alla figura dell'esperto del sindaco.

Giova tuttavia ricordare in merito che, secondo il chiaro orientamento della giurisprudenza amministrativo-contabile, "la nomina, in via temporanea, dell'esperto deve tradursi nell'acquisizione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche, finalizzate al miglior perseguimento di specifici obiettivi di notevole interesse pubblico, rientranti nella competenza istituzionale del Sindaco come capo dell'Ente-Comunità, obiettivi che, per le loro peculiarità, non potrebbero essere agevolmente conseguiti con l'ausilio dell'ordinaria struttura burocratica dell'Ente Locale. Proprio per tali ragioni, come ribadito dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte, la figura di "esperto del sindaco" non può assolutamente essere confusa con quella di un semplice amministratore o funzionario comunale"^[36].

La commistione sembra invece pervadere l'intero iter motivazionale della sentenza consentendo al Giudice di giungere alla pronuncia di condanna, mentre lo stesso, al contrario, benché avrebbe potuto rilevare uno

scostamento delle condotte amministrative dalla peculiare disciplina di settore (anche in questo caso nel solco della richiamata giurisprudenza contabile), ne ha invece ravvisato la conformità ritenendo le funzioni assegnate agli esperti non solo effettivamente svolte, ma anche riconducibili al complessivo spettro di competenze come puntualmente delineato dal legislatore, anche in termini residuali con le cennate norme di chiusura.

Ma come può evincersi dal tenore della sentenza si rileva che le funzioni conferite agli esperti rientrano nelle competenze assegnate al sindaco e del loro contributo egli si è avvalso nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. Mentre la corrispondenza tra gli incarichi affidati agli esperti e le attività effettivamente svolte può rinvenirsi nelle relazioni presentate dagli stessi nel rispetto delle richiamate previsioni di legge che il Tribunale non sembra contestare, limitandosi ad asserire la "sovrapposizione" degli incarichi conferiti con le funzioni degli uffici.

Come si avrà modo di illustrare la Corte d'Appello, nel ribaltare del tutto la prospettiva ermeneutica, giunge a conclusioni opposte e, quindi, a ritenere insussistente l'ipotesi di reato in capo al pubblico amministratore.

6. Sull'inapplicabilità dell'ordinamento dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni alla disciplina giuridica alla nomina degli "esperti".

Sin qui è stato rilevato che le due fattispecie di incarichi (esperto e consulente) sono sottoposte ad un regime giuridico profondamente differenziato nell'ordinamento regionale siciliano delle autonomie locali che la sentenza di prime cure ha ricondotto invece ad unità, nel presupposto giuridico che l'evoluzione normativa abbia (implicitamente) determinato l'estensione dell'ambito di applicazione delle norme sul pubblico impiego sopravvenute anche alla disciplina - specifica dell'ordinamento regionale siciliano - degli esperti dei vertici degli enti locali.

Tale differenziazione di regime, come ricordato acclarata invece da oltre un decennio dal giudice della responsabilità amministrativa, determina la sostanziale inapplicabilità non solo delle norme statali relative alle "consulenze", ma, ovviamente, anche di quelle locali. Ed in tale solco interpretativo si colloca la pronuncia della Corte d'appello che proprio a tale giurisprudenza ha fatto ampio riferimento nella motivazione.

Non possono, infatti, trovare applicazione nella fattispecie de qua le disposizioni di cui all'art. 7, comma 6 e 6 bis, del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i.

Appare poi non conducente ai fini della completa ricostruzione della fattispecie relativa agli esperti il riferimento al regolamento comunale degli uffici e dei servizi che, con riguardo invece ai 'consulenti' (come peraltro riferisce la stessa sentenza a pag. 3, e non potrebbe riferirsi ad altro essendo la disciplina degli esperti integralmente contenuta nella richiamata normativa regionale), all'art. 81 si limita a declinare quanto previsto dalla normativa e dalle circolari ministeriali in materia ^[37].

Ne discende con nitore che la fattispecie di cui all'art. 81 del regolamento in argomento attiene a tutt'altra tipologia rispetto agli incarichi di cui all'art. 14 della l.r. n. 7 del 1992, e si riferisce esclusivamente agli incarichi esterni che possono essere conferiti dall'Amministrazione. A conferma di ciò ricorre la considerazione che il regolamento comunale degli uffici e dei servizi, dove ha voluto riferire la competenza al conferimento dell'incarico da parte del sindaco, lo ha fatto espressamente (art. 79) ^[38].

E ciò anche in virtù del principio di gerarchia delle fonti, che la disciplina del conferimento degli incarichi di esperto di cui all'art. 14 della l.r. n. 7 del 1992 e s.m.i. va rinvenuta, oltre che dalla richiamata normativa regionale, dell'art. 17 dello Statuto comunale che ne richiama i contenuti.

Conseguentemente, sulla base di pacifici criteri di interpretazione letterale e sistematica, non può condividersi l'affermazione del Tribunale di Trapani laddove precisa che "l'art. 17 dello Statuto e l'art. 81 del Regolamento fanno, comunque, entrambi riferimento all'amministrazione comunale, della quale il sindaco è legale rappresentante", e che "la differenza tra la norma statutaria e quella regolamentare è solo formale e non certo sostanziale".

Va poi ricordato che l'esercizio della disciplina regolamentare in materia consulenze è richiesto dalla stessa normativa statale (che quindi non poteva considerare la fattispecie degli esperti, peculiare dell'ordinamento regionale) laddove prevede all'art. 110, comma 6, del d.lgs. 267 del 2000 e s.m.i. – Tuel che "Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità", mentre l'art. 46, commi 2 e 3, del decreto legge 112/2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dispone che "gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" ^[39].

Invero, sul punto, la sentenza sembra affidarsi ad una ricostruzione della gerarchia delle fonti dell'autonomia locale direttamente riconducibile ad un contributo della dottrina ^[40].

Ebbene, proprio tale dottrina giunge a conclusioni - invero ormai ampiamente consolidate - circa "l'evidente divaricazione tra esiti teorici e risultanze applicative in ordine all'autonomia normativa degli Enti locali: come

constatato, infatti, a dispetto delle robuste teorizzazioni dottrinali successive alla riforma del Titolo V, statuti e regolamenti locali vengono tendenzialmente relegati ai margini del sistema delle fonti tanto dalla giurisprudenza civile che da quella amministrativa^[41].

Ma senza indugiare tra i diversi e spesso contraddittori orientamenti della giurisprudenza può affermarsi, nel quadro della potestà normativa locale scaturente dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che se il potere statutario è garantito direttamente dalla Carta fondamentale, la fonte regolamentare non è più subordinata al mero rispetto della legge, ma solo ai principi fissati dalla legge statale, come di quella regionale avuto riguardo alle speciali prerogative delle Regioni ad autonomia differenziata e dallo Statuto^[42].

Sul punto l'art. 4, terzo comma, della legge n. 131 del 2003 stabilisce poi che l'organizzazione in generale degli enti locali "disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie". La disposizione richiamata riconosce che il potere regolamentare degli enti locali non ha per oggetto soltanto la "disciplina dell'organizzazione e delle funzioni loro attribuite", ma concerne anche l'organizzazione in senso stretto dell'ente locale^[43].

Una lettura armonica del pur complesso quadro normativo (statale e regionale), che in questa sede si è tentato di ricostruire, seppur sinteticamente, non può che condurre - come poi fatto dalla Corte d'Appello di Palermo - a riconoscere nella normazione secondaria del Comune di Alcamo (Statuto e regolamento di organizzazione e dei servizi) un chiaro e differenziato regime applicativo per la disciplina degli incarichi:

- A. agli esperti (art.14 della più volte citata legge regionale n. 7 del 1992 e s.m.i. ed art. 17 dello Statuto);
- B. ai consulenti e/o dirigenti esterni (art. 7 e 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i., art. 110 TUEL, ed art. 79 e ss. del Regolamento di organizzazione e dei servizi).

A compendio delle argomentazioni sin qui svolte sembra opportuno sottolineare la circostanza che l'adozione dell'atto regolamentare - che in nessun caso avrebbe potuto precludere la nomina di esperti ai sensi dell'art. 14 della normativa regionale richiamata e dell'art. 17 dello Statuto comunale - è avvenuta ad iniziativa della giunta comunale, presieduta dallo stesso sindaco, proprio in contemporanea - il 31 agosto 2007 - con l'assunzione dei provvedimenti di conferimento dell'incarico di esperto.

Sicché, seguendo la non condivisibile tesi accolta in prime cure, quest'ultimo avrebbe precostituito il fondamento per l'illegittimità degli atti attribuiti alla propria competenza, attraverso l'assunzione anche dell'atto deliberativo. In tal senso appare, peraltro, certamente forzata l'interpretazione proposta della sentenza in commento dalla Corte costituzionale n. 189 del 2007.

La sentenza del Tribunale di Trapani, infatti, aderendo alla prospettazione del quadro normativo di riferimento proposta da parte del Pubblico Ministero, offre una lettura della pronuncia della Corte costituzionale^[44] che sembra travalicare gli stessi intendimenti del Giudice delle leggi, giungendo ad un'interpretazione conformante non delle statuizioni della Corte, ma degli obiter dicta^[45].

In particolare, la Corte costituzionale con la richiamata sentenza ha inteso precisare che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, "privatizzato" in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ('Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa'), e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, "è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti"^[46].

Conseguentemente, i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono: "tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale"^[47].

7. Le conclusioni della Corte d'Appello di Palermo.

Il giudice di secondo grado investito dell'appello della sentenza del Tribunale di Trapani ne ha sovvertito completamente la ricostruzione della fattispecie ritenendo correttamente preminente l'applicazione della specifica norma sancita dall'ordinamento delle autonomie locali (il già ricordato l'art. 14 della l.r. siciliana n. 7 del 1992 e s.m.i.) rispetto alle generali previsioni della disciplina del pubblico impiego.

Ed infatti non si configura alcuna violazione di legge, essendosi già pervenuti in primo grado all'esclusione che la norma contenuta nel più volte richiamato art. 14 della l.r. 7 del 1992 e s.m.i. sia stata violata sicché non vi è spazio alcuno "per l'applicazione di normative differenti dettate genericamente con riferimento alle pubbliche amministrazioni e quindi ad enti ed organi che non trovano una loro regolamentazione specifica come la figura del Sindaco il cui potere di nomina degli esperti si esaurisce davvero in quella specifica disposizione per quanto riguarda la Regione siciliana", come quelle di cui alla richiamata normativa sull'impiego presso le pubbliche

amministrazioni del 2001, ritenuta invece preminente dal giudice di prime cure che ha indifferentemente inquadrato le figure di soggetti nominati dal Sindaco, ora "esperti", ora "consulenti".

Mentre, come dimostrato in precedenza, si tratta di figure non solo puntualmente diversificate dall'ordinamento, ma anche sottoposte ad un regime giuridico differenziato sia in ordine all'insorgere del rapporto con la p.a. che con riguardo allo svolgimento dello stesso.

Va infine ricordato che, a conforto della scelta assolutoria, la Corte palermitana ha ritenuto determinante l'insussistenza della doppia ed autonoma ingiustizia sia della condotta che dell'evento di vantaggio ^[48].

Non è questa la sede per un esame compiuto di tale profilo del complesso istituto, tuttavia ai fini che ci occupano giova ricordare che secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza per la sussistenza del delitto di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. è necessario verificare la ricorrenza della cd. doppia ingiustizia: ossia se l'evento di vantaggio o di danno sia ingiusto in sè e non soltanto come riflesso della violazione di norme da parte del pubblico ufficiale.

In tal senso si è precisato che gli elementi della illegittimità della condotta e dell'ingiustizia del danno devono ritenersi "tra loro distinti e il giudice penale deve verificare, volta per volta, la sussistenza di entrambi compiendo una valutazione di ingiustizia distinta e autonoma rispetto a quella che, attraverso l'abusività, coinvolge il mezzo impiegato", in tal guisa ne deriva che vanno espunti dall'area dell'illecito penale i comportamenti abusivi finalizzati a procurare un vantaggio o un danno conforme al diritto, "poiché vantaggio e danno sono ingiusti allorché non spettino in base al diritto oggettivo". Ad escludere l'ingiustizia del fine non è dunque sufficiente che il destinatario della condotta abusiva sia titolare di una posizione giuridica astrattamente tutelabile, "ma occorre che questa sia tale in concreto, avuto cioè riguardo alle condizioni normativamente previste, anche per l'ipotesi di concorso con la posizione di altri titolari di diritti analoghi. Ne deriva che il vantaggio patrimoniale o il danno può ritenersi ingiusto allorché esso non sia dovuto, sia stato cioè iniuste datum" ^[49].

Ebbene, proprio ispirandosi a tale consolidato orientamento giurisprudenziale, il Giudice d'appello ha ritenuto esente da responsabilità il sindaco per la nomina di due esperti in quanto ha rilevato "l'assenza di qualsiasi prova della avvenuta violazione del parametro della doppia ingiustizia".

^[1] Sull'articolata fattispecie criminosa si vedano, tra gli altri, A. M. Stile, C. Cupelli, Abuso d'ufficio, in S. Cassese (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, Vol. I., Milano, Giuffrè, 2006, 36 ss.; M. Parodi Giusino, Aspetti problematici della disciplina dell'abuso di ufficio in relazione all'eccesso di potere ed alla discrezionalità amministrativa, in Riv. trim. dir. pen. ec., 2009, n. 4, 879 e ss.; G. Cocco, E. M. Ambrosetti, E. Mezzetti (a cura di), I reati contro i beni pubblici, Padova, Cedam, 2010, 248 ss. e più recentemente G. Fiandaca, E. Musco, Diritto penale parte speciale, Torino, Zanichelli, Vol. I, 2012, 244 ss., A. Merli, Sindacato penale sull'attività amministrativa e abuso d'ufficio. Il difficile equilibrio tra controllo di legalità e riserva di amministrazione, Napoli, ESI, 2012; C. Benussi, I delitti contro la pubblica amministrazione, I, Padova, Cedam 2013, 911 ss. ai quale si rinvia per la più recente dottrina e giurisprudenza in merito.

^[2] Il Giudice di primo grado si è spinto ad una valutazione di "merito" delle scelte del legislatore, contestandole espressamente, laddove è giunto ad affermare che l'incremento delle competenze attribuite al sindaco "di per sé solo non può di certo essere ritenuto sufficiente a giustificare un diverso trattamento riservatogli dall'art. 14 della l.r. 7(2) del 1992(7) rispetto agli altri organi di vertice dell'Amministrazione comunale (consiglio e giunta) che pure svolgono compiti con non minore impegno e rilevanza", salvo poi a rinvenire il fondamento di tale potere nell'elezione diretta del vertice politico comunale.

^[3] Al fine di inquadrare correttamente la fattispecie appare utile in questa sede ricordare che la succitata normativa regionale che conferisce una peculiare prerogativa al sindaco, prevede che:

1. Il sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'Amministrazione;
2. Il numero degli incarichi di cui al comma 1° non può essere superiore a:
 - a) 2 nei comuni fino a 30.000 abitanti;
 - b) 3 nei comuni da 30.000 a 250.000 abitanti;
 - c) 4 nei comuni con oltre 250.000 abitanti.

3. Gli esperti debbono essere dotati di documentata professionalità; in caso di nomina di soggetto non provvisto di

<https://www.giustamm.it/ga/id/2016/4/5216/d> 10/11

3. Gli esperti debbono essere dotati di documentata professionalità, in caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, il provvedimento deve essere ampiamente motivato;
4. Il Sindaco annualmente trasmette al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati;
5. Agli esperti è corrisposto un compenso pari a quello globale previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale.

[4] È il caso della sentenza Corte dei Conti reg. Sicilia, sez. giurisd., 4 maggio 2010, n. 899, <https://servizi.corteconti.it/bds/doVisualizzaDettaglioAction.do?sptomock=&materia=RESPONSABILITA%27&id=19094502&cods=19&sezione=SICILIA&esito=1&numero=8>

[5] Corte Cost. 14 giugno 2007, n. 189, in *le Regioni*, 6/2007, 1044 ss. e in *Giur. cost.*, 2007, 3.

[6] Corte dei Conti reg. Sicilia, sez. giurisd., 19 novembre 2004, n. 3555, http://www.respamm.it/giurisprudenza/open_pdf.php.

[7] Per un'analisi dell'esercizio delle potestà legislative esclusiva della Regione in materia, anche con riguardo alla materia delle autonomie locali, v. G. Scala, *Le potestà legislative*, in A. Ruggeri, G. Verde, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, 145 ss.

[8] Così P. Virga, *L'amministrazione locale in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1998, 98 ss., G. Armao, P.L. Matta, *Governo locale in Sicilia*, Palermo, 1997, 13 ss., M. Grimaudo, *L'organizzazione di governo*, in A. Piraino, *Le istituzioni locali in Sicilia*, Roma, CEL, 2006, 207 ss.

[9] In generale sulla riforma del 1990 v. per tutti, L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Mulino, 2007, 99 ss.

[10] I testi integrati delle disposizioni normative in esame si rinvencono in G. Bartolone, D. Bartolone, *Il nuovo sistema degli enti locali in Sicilia* – app. 2001, Palermo, Flaccovio ed., 2001, 168 ss.

[11] Sulla figura del sindaco nell'ordinamento regionale degli enti locali in Sicilia, oltre agli autori di cui alla precedente nota 5, vedi, cfr. S. Cassese, *Modelli di poteri pubblici e riforma elettorale (con particolare attenzione per l'elezione del sindaco)*, in *le Regioni*, 1992, 1681 ss.; A. Cariola, *Legge siciliana sull'elezione diretta del sindaco e principi generali dell'ordinamento statale*, in *Dir. soc.*, 1994, 55 ss.; M. Midiri, *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *le Regioni*, 1998, 107 ss.

[12] Per un'analisi della disciplina dei conferimenti degli incarichi esterni degli enti locali in Sicilia, vedi G. La Greca, *Dirigenza e incarichi*, in A. Riccardo, G. La Greca, *Testo Unico degli enti locali in Sicilia*, Palermo, Quattrosoli, 2003, 359 ss.

[13] Sul punto vedi Corte dei Conti reg. Sicilia, sez. giurisd. 3 marzo 1999, n. 85, in *Rassegna amm. siciliana*, 1/1999, 160-161, la quale precisa “la professionalità deve essere verificata in concreto attraverso il possesso di titoli di studio, culturali o di servizio che facciano ritenere un determinato soggetto particolarmente perito in un determinato settore: in tutti quei casi, poi, nei quali tale valutazione non sia di agevole effettuazione, il giudice non potrà sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Amministrazione ma dovrà solo verificare che la scelta effettuata risponda a criteri di ragionevolezza. Posto che è principio generale dell'ordinamento pubblicistico, desumibile dall'art. 97 della Costituzione, che i beni e servizi acquistati dalla P.A. debbono essere oggettivamente